



Acteurs de la politique arctique russe : des divergences à coordonner



Centre
d'études
supérieures
de la Marine



Alice BESACIER-PICARD

Étudiante à Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Magistère de Relations Internationales
et Action à l'Étranger

Juillet 2013

cesm.etudes@marine.defense.gouv.fr

Acteurs de la politique arctique russe : des divergences à coordonner

Alice BESACIER-PICARD



La Route maritime du Nord redécouverte

Disparition complète de la banquise arctique estivale dès 2070, zone de reprise de la course aux armements et d'un éventuel prochain conflit ouvert, revendications portées *via* l'ONU des Nenets, des Tchoukches, ou de leurs voisins les Inuits : l'Arctique se retrouve depuis quelques années au cœur de l'actualité. Sans hésitation, l'Arctique, ancienne marge, fait à présent partie intégrante de l'espace mondialisé.

L'espace arctique occupe une place de premier plan dans les politiques extérieures et intérieures des puissances dirigeantes, *a fortiori* pour les Etats riverains tels que la Fédération russe. La question de la politique arctique russe s'inscrit dans le cadre plus global de la territorialisation des mers. La Russie en est un acteur majeur, comme le montrent ses visées souverainistes qui ont trouvé dans l'expédition « *Arktika 2007* » un paroxysme - tout symbolique soit-il¹. L'opportunité que représente l'Arctique pour la Russie en termes de ressources et d'expansion territoriale est d'autant plus importante qu'elle semble être envisagée comme une forme de revanche et de renouveau sur la scène internationale d'une ancienne puissance déchue. Dans cette optique, la Fédération russe joue sur deux plans. D'une part, elle a pour ambition de redorer son blason militaire ; d'autre part, elle souhaite étendre et pérenniser son empire énergétique dans un contexte de plus en plus concurrentiel.

Si la « course » à l'Arctique est bien souvent abordée comme un défi qui oppose les puissances riveraines et non-riveraines, on s'intéresse moins aux processus internes à chacune d'elles. Différents acteurs internes aux Etats, aux intérêts souvent divergents, se positionnent aussi face à la possibilité d'un accès facilité à l'espace arctique. Aussi variés soient-ils, ils forment ensemble la politique arctique d'un Etat. Ce dernier ne s'impose comme la voix dominante sur la scène mondiale que s'il fait montre d'une politique cohérente. Cela suppose, au sein de l'Etat, la coordination, voire la collaboration, des différents acteurs impliqués. Dans le cas de la Russie, il semble *a priori* délicat de coordonner les objectifs souverainistes et d'exploitation clairement affichés avec la prise de mesures de protection de l'environnement et des cultures autochtones. Ce deuxième aspect apparaît néanmoins nécessaire aux vues de l'émergence d'un système de gouvernance arctique, articulé par le Conseil arctique, les Nations Unies et les Etats dits arctiques².

Travailler sur les acteurs russes et sur les intérêts qu'ils portent à l'Arctique, c'est aussi observer les continuités et les ruptures de la politique menée par la Fédération russe en Arctique. Les acteurs qui dominent les processus décisionnels dans la politique arctique russe seront identifiés, permettant par là-même de considérer de possibles coordinations entre les milieux auxquels ils appartiennent.

¹ L'expédition russe menée par Arthur Tchilingarov a réalisé la prouesse technique de planter le drapeau de la Fédération russe à plus de 4 000 mètres de profondeur, à la verticale du Pôle Nord. Sur la lutte de souveraineté au Grand Nord, voir notamment R. Labevière et F. Thual, *La bataille du Grand Nord a commencé...*, Paris, Perrin, 2008, 252 pages, et M. Byers, *Who owns the Arctic? Understanding Sovereignty disputes in the North*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 2009, x+179 pages.

² Ils regroupent à la fois les cinq Etats riverains de l'Océan Glacial Arctique (Etats-Unis – par l'Alaska –, Canada, Danemark - par le Groenland -, Norvège, Russie) et les Etats dont les territoires sont arctiques du fait de leur latitude et climat (Islande, Norvège et Suède).

Le rôle croissant de l'Arctique pour la Russie : des enjeux économiques prédominants

Le tournant décisif des années 1960

De Mourmansk à Providenja, les côtes de la Russie s'étendent sur plus de 8 000 nautiques (14 000 kilomètres). Le *Sevmorput'* (*Severnyj morskij put'*, Route maritime du Nord³) est un rêve caressé dès les XVIIIe et XIXe siècles par les explorateurs de l'époque tsariste⁴. L'ouverture de la navigation par la Route du Nord a été par la suite l'une des priorités du système de transport soviétique. Les autorités soviétiques décident en effet dès les années 1930 d'aménager cette route pour la navigation saisonnière des navires marchands ; laquelle est empruntée à partir de 1935.

A cette ouverture de la navigation arctique se joignent bientôt de nouveaux objectifs. Les années 1960 marquent en Union soviétique une progression de l'exploitation des ressources fossiles vers l'est puis le nord de la République de Russie. Y. Marchand-Vaguet parle d'une véritable « transition territoriale », débouchant sur un nouveau modèle de développement du territoire soviétique qui met en valeur des régions jusque-là périphériques. Peu à peu, l'épicentre de cette « épopée des hydrocarbures » se déplace vers les confins terrestres arctiques, en particulier en direction de la péninsule de Yamal⁵.

Dans les années 1990, la chute de l'Union soviétique et la crise économique qui s'ensuit détournent un temps le gouvernement de ces contrées septentrionales. La disparition du système soviétique et, avec elle, des dotations de Moscou aux périphéries, entraîne une forte récession et un départ des populations dans la plupart des régions arctiques. Les infrastructures industrielles et équipements terrestres (stations météorologiques, ports, aviation polaire) sont délaissés, suspendus, ou privatisés. Préoccupée par son affaiblissement sur la scène internationale, la Russie se montre bon élève aux yeux de l'Occident : elle ratifie la Convention du Droit Maritime en 1997 et démilitarise les régions arctiques, renonçant un temps à une vision expansionniste⁶.

Changement climatique et stratégie politique au tournant du XXIe siècle

D'après une étude du *National Snow and Ice Data Center*, la superficie moyenne de la banquise arctique aurait diminué de 20% depuis 1979. Selon les projections les plus alarmistes, elle pourrait disparaître totalement en période estivale dès 2070. Depuis la fin des années 1980, le passage du nord-est est ouvert de Mourmansk à Doudinka toute l'année et pendant environ deux mois estivaux de Dikson à Vladivostok. En septembre 2008, pour la première fois, les passages du Nord-Est et du Nord-Ouest ont été simultanément libérés des glaces (carte p.1). Ces données climatiques ouvrent

³ Aujourd'hui aussi appelé Passage du Nord-Est, par opposition au Passage du Nord-Ouest, au large du Canada et des Etats-Unis. Dans sa définition stricte, le *Sevmorput'* est néanmoins plus court que ce qu'on appelle communément la Route du Nord ou le Passage du Nord-Est (voir P. Thorez, 2008).

⁴ Pour plus de précisions sur l'évolution de la politique arctique soviétique, se reporter aux articles de P. Thorez (2008), R. Labevière (2011) et Y. Marchand-Vaguet (2005) – voir bibliographie finale.

⁵ Concernant la situation plus contemporaine de l'exploitation des hydrocarbures dans la région de Yamal, voir F. Stammler (2007).

⁶ Voir E. Chauvet, 2012.

de nouveaux espaces aux activités humaines et à la navigation, bien que celle-ci reste encore difficile voire dangereuse, et donc coûteuse.

C'est pourtant la volonté politique qui marque réellement l'ouverture d'une nouvelle « ère » arctique pour la Russie. A l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2001, la progression des projets de développement vers le Grand Nord reprend, jusqu'à pousser l'exploitation *offshore* (carte p.8). La région arctique couvrirait plus de 20% des ressources mondiales inexplorées de pétrole et de gaz naturel, ainsi que des réserves importantes de minerais (terres rares). Elle représenterait, selon des sources russes, jusqu'à 90% des réserves d'hydrocarbures du territoire russe, dont 66,5% situées dans sa partie occidentale, dans les mers de Barents et de Kara. Ces prospections sont d'autant plus importantes que les réserves en pétrole et en gaz de Sibérie occidentale pourraient avoir considérablement diminué d'ici une vingtaine d'années. L'augmentation des prix de l'énergie en a fait des ressources d'autant plus convoitées⁷.

A ces prévisions énergétiques se superpose le projet de la Route maritime du Nord, remis au devant de la politique arctique russe à travers des documents stratégiques publiés en 2001 et en 2008⁸ (carte p.1). Les avantages en sont multiples : raccourcir les trajets entre l'Océan Atlantique et le Pacifique (le trajet Europe-Asie est ainsi réduit à 7 300 milles contre 10 700 par le canal de Suez), entre la Russie et les Etats-Unis (lesquels pourraient augmenter leurs importations de pétrole en provenance de Russie)⁹, réduire ainsi les coûts du trafic maritime pour les nombreux armateurs, et éviter les zones politiquement instables au large du Moyen-Orient. Ils concordent ensemble à faire de la Russie le nouveau centre énergétique des routes maritimes mondiales.

Ces convoitises énergétiques ne font que rendre d'autant plus nécessaire l'extension maritime de la Zone économique exclusive (ZEE) russe. La Russie est parmi les premières puissances à avoir déposé une demande d'extension de son plateau continental à la Commission des limites du plateau continental en 2001¹⁰. Ces questions de souveraineté sont inscrites comme priorités dans le document stratégique du gouvernement publié en 2009. Il s'agit bel et bien de regagner la fierté perdue et d'asseoir la puissance russe sur la scène internationale. Depuis, le parlement russe s'attache à organiser le transit de la Route du Nord. Celle-ci est ouverte à toute compagnie maritime acceptant de notifier au préalable son arrivée aux autorités russes et d'être escortée par des bâtiments russes selon des tarifs fixés chaque année.

⁷ Ce facteur a néanmoins été minoré depuis l'émergence des gaz non conventionnels et une récente baisse du prix du gaz (I. Roubanov in *Courrier International*, 2012).

⁸ Le document de 2008 (publié en 2009) sur les fondamentaux de la politique gouvernementale de la Fédération russe en Arctique d'ici 2020, disponible seulement en russe à ce jour, a fait l'objet d'une analyse détaillée par la chercheur K. Zysk, 2010, en le comparant au document stratégique de 2001.

⁹ Malgré l'avancée des chantiers d'extraction du gaz de schiste récemment mis en œuvre aux Etats-Unis, les experts s'accordent à dire que les réserves en gaz de schiste ont probablement été surestimées, tandis que les risques auraient été sous-estimés (voir notamment H. Kempf, 2013).

¹⁰ La Commission des limites du plateau continental est chargée d'examiner les dossiers de demande d'extension du plateau continental des Etats parties à l'UNCLOS et de rendre leurs décisions conformément à cette Convention établie à Montego Bay en 1982.

Des acteurs variés : intérêts économiques et de 'soft security'

Les intérêts économiques présentés posent plus généralement les questions de la sécurité maritime et de la sécurité énergétique nationales. Mêlant visées souverainistes, avantages commerciaux d'un trafic maritime à sécuriser, et richesses énergétiques à protéger, ces enjeux mettent aux prises le milieu militaire, les acteurs économiques privés, d'autres acteurs civils, mais aussi, de manière transversale, le gouvernement central et les différentes régions arctiques concernées.

Historiquement, alors que les années 1990 ont vu se développer un bras de fer entre les gouverneurs de région et le gouvernement fédéral¹¹, ainsi que des conflits d'intérêts autour du *Sevmorput'* entre les entreprises (portuaires et d'armateurs) et les régions, les années 2000 ont très vite renoué avec un fort interventionnisme dans tous les domaines ; la doctrine de la « verticale du pouvoir » remet au pas les régions.

Ainsi que le relate de façon précise P. Thorez (2008), c'est dans ce cadre que l'Etat russe institue l'Administration de la Route maritime du Nord, service public centralisé. Celle-ci gère le service des brise-glace (notamment leur positionnement, y compris dans les mers adjacentes, et le tarif du recours à ces bâtiments), l'organisation de la prévention et de la lutte contre les déversements accidentels de pétrole et de produits pétroliers, le fonctionnement et l'entretien des systèmes d'aide à la navigation, dont l'accompagnement des navires. Elle assure de plus la surveillance des conditions d'accès aux ports et de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le transport maritime. Elle vise enfin à réglementer la navigation, et organise, conjointement avec d'autres organes de sécurité, les opérations de sauvetage en mer.

Pour mieux comprendre cette centralisation, il faut noter que la Route du Nord, depuis ses débuts et jusqu'à aujourd'hui, revêt aussi pour les autorités fédérales un intérêt d'aménagement du territoire. Il s'agit d'intégrer le Nord, l'Oural, la Sibérie et l'Extrême-Orient (regroupés d'ordinaire par le seul vocable « Sibérie » dans la littérature occidentale) au système mondialisé¹².

Le document stratégique du gouvernement central de 2009 explicite clairement la nécessité de réduire d'ici 2020 les différentiels économiques entre les différentes régions. La mise en valeur du domaine maritime n'a d'ailleurs de sens que si elle est coordonnée aux acteurs terrestres et à un *hinterland* exploitable en termes de débouchés. Ce sont les interactions – nécessairement à double-sens – qui sont en jeu dans le terme d'*hinterland* et de façade maritime. Les ports jouent le rôle de points de contact. D'un côté, l'exportation des hydrocarbures du nord par voie maritime arctique doit être complémentaire du recours plus traditionnel des gazoducs et oléoducs. De

¹¹ Sur les rapports centre-régions en Russie, se reporter aux études indiquées en bibliographie de J. Radvanyi (1993), P. Thorez (2008), et P. Baev (2012).

¹² Voir carte p. 8. P. Thorez (2008) estime que le développement de la Route du Nord permettrait l'insertion d'un vaste arrière-pays de 9 millions de kilomètres carrés peuplé par environ 50 millions d'habitants. Ce chiffre semble quelque peu surestimé. Si l'on considère les chiffres du recensement de 2010 pour les districts fédéraux de l'Oural, de Sibérie et d'Extrême-Orient, on atteint le total de 37 630 081 habitants. En ajoutant l'*Okrug* autonome des Nenets et la République des Komi, à l'ouest de l'Oural, mais appartenant au "Nord" et relativement peu reliés au système de transport européen, ce chiffre monte à 38 573 360 habitants. S'il est possible d'y joindre l'*Oblast'* d'Arkhangel'sk, la République de Carélie, et l'*Oblast'* de Mourmansk (pour un total d'environ 40 millions d'habitants), ces régions sont néanmoins déjà bien reliées au réseau urbain russe européen (par Saint-Pétersbourg), ainsi qu'au réseau maritime (par les ports de Mourmansk et d'Arkhangelsk, eux-mêmes reliés au réseau ferré continental).

l'autre, les compagnies exploitant les ressources minérales sibériennes peuvent profiter de cette nouvelle façade et de ses avantages. Pour reprendre les termes de J. Radvanyi, la Sibérie « représente un hinterland vital pour la nouvelle Fédération russe »¹³ ; encore faut-il mettre en valeur tout son potentiel, et ce par différents canaux. Ainsi, les transports continentaux, les ports et les stations météorologiques, délaissés dans les années 1990, demandent aussi des investissements à la hauteur des objectifs fixés. La vision systémique de cet ensemble terrestre et maritime justifie aux yeux de Moscou une intervention étatique.

Les acteurs privés économiques ne sont pas pour autant effacés du champ arctique¹⁴. De nombreuses compagnies, gazières (Gazprom), pétrolières (Rosneft, Lukoil etc.), minières et métallurgiques (Norilsk Nickel), maritimes (Murmansk Shipping Company MSC), et fluviales (Ob-Irtysh River Co), défendent leurs propres intérêts économiques.

Ainsi, bien que la flotte de brise-glace soit propriété de la Fédération russe selon l'article 71 de la Constitution, elle est exploitée par la MSC et la Far Eastern Shipping Company. La MSC s'avère être l'unique exploitant mondial de navires civils à propulsion nucléaires, et le principal armateur de l'Arctique russe. La compagnie Lukoil, qui exploite le pétrole du bassin de Timan-Petchora, s'est quant à elle dotée d'une flotte de dix pétroliers de classe « glace » à partir de 1998. Elle investit également dans les terminaux pétroliers et a acquis des capitaux d'autres compagnies maritimes, devenant ainsi le principal opérateur du bassin arctique. Gazprom se concentre pour sa part sur les champs gaziers en mer de Barents, tandis que Rosneft s'est allié en 2011 à Exxon Mobil Development sous l'égide de V. Poutine pour exploiter les vastes réserves *offshore* en mer de Kara.

Assurer les débouchés de ces exploitations et mener à bien les objectifs fixés en 2001 et 2008 implique de la part des autorités un fort investissement financier dans les équipements terrestres et ceux de la Marine¹⁵. La diversification des missions de la Marine russe dans le cadre des enjeux de sécurité maritime, énergétique et environnementale nécessite une nouvelle militarisation du Grand Nord¹⁶. Ainsi, un renouvellement de la flotte des brise-glace (et notamment ceux à propulsion nucléaire) héritée des années 1970 et 1980 était attendu pour 2015, puis repoussé à l'horizon 2020. Des projets ambitieux de restructuration et de modernisation de la Marine russe ont également été développés. Ils sont particulièrement attendus par la Flotte du Nord et de la mer Baltique (carte p.1). Pourtant, la crise économique entraîne des retards dans le versement des fonds d'attribution nécessaires, ce qui fait craindre aux spécialistes, aux militaires, tout comme aux gérants des compagnies de l'Arctique, un effondrement des capacités russes de fret dans les prochaines années. Ces retards entraînent de fortes frustrations, et un scepticisme grandissant dans la région Nord-Ouest vis-à-vis du discours officiel. L'incapacité du gouvernement à respecter ses engagements pourrait même être une source de tensions ouvertes avec la Marine, laquelle joue pourtant traditionnellement un rôle de support pour le pouvoir en place.

Les projets de certaines compagnies au financement majoritairement public, comme celui de l'exploitation du gisement de Bovanenkovo par Gazprom, ont aussi été

¹³ J. Radvanyi, in Charrin A.-V. *et alii*, 1995, p.151.

¹⁴ Pour un tableau plus exhaustif des acteurs privés russes de l'Arctique, voir P. Thorez, 2008.

¹⁵ Une analyse fouillée des enjeux relatifs à la Marine russe et aux projets d'investissements militaires déçus est à trouver dans l'article de P. Baev, 2012.

¹⁶ Formulée dans le discours de V. Poutine à Munich, le 10 février 2007.

repoussés à plusieurs reprises. L'exploration du champ de Shtokman sur lequel la compagnie fondait tous ses espoirs est actuellement suspendue pour une durée indéterminée¹⁷. Le fait que la production en hydrocarbures soit extrêmement tributaire de la demande, que les coûts d'extraction et d'exploitation restent prohibitifs en région polaire, tandis que l'émergence du gaz de schiste et d'autres gaz non conventionnels concurrence le gaz naturel, amène de nombreuses autres compagnies à faire machine arrière. Ces retards soulignent la précarité d'une économie de rente sur laquelle repose la Russie, qui, d'après nombre d'experts, ne peut être durable.

L'ensemble de ces éléments remet largement en question la faisabilité des objectifs fixés par la stratégie arctique russe pour 2020. Le trafic de la Route du Nord reste aujourd'hui marginal. Le transit est avant tout local, ravitaillant les populations des régions arctiques russes en charbon et combustibles liquides, produits manufacturés et denrées alimentaires. Le fret de retour est composé de matières premières¹⁸. La faiblesse du transit international peut s'expliquer par les conditions strictes de navigation des navires étrangers définies par le gouvernement, ainsi que par les conditions encore précaires de navigation en termes de sécurité (le danger de blocs de glace à la dérive n'est pas négligeable) et de fiabilité (les conditions climatiques sont très variables).

Une fois que les frontières maritimes russes seront reconnues (la ZEE et l'extension du plateau continental), l'objectif premier affiché par le Conseil de sécurité russe est pourtant bel et bien de transformer l'Arctique russe en une vaste base d'extraction de ressources naturelles. La stratégie politique arctique qui en découle relève de la « *soft security* ». Celle-ci est clairement mise en valeur dans le document de 2008, aux dépens de l'approche belligérante de la *hard security* favorisée jusque-là¹⁹. C'est la combinaison de ces nouveaux enjeux économiques et de cette nouvelle stratégie qui autorise l'implication d'un panel plus large d'acteurs dans la politique arctique russe.

La mise à l'honneur des exploitations des zones arctiques devenues stratégiques n'est d'ailleurs pas l'apanage des acteurs politiques, militaires ou des acteurs économiques privés. Nul n'ignore les retombées de cette politique d'extraction sur l'environnement ou sur les terres arctiques habitées. Pourtant, entre les compagnies privées et les acteurs militaires qui, malgré quelques dissensions, gardent de forts liens avec le gouvernement central, la société civile peine à faire entendre sa voix en matière arctique.

¹⁷ Au large de Mourmansk, c'était la prochaine plateforme gazière arctique sensée entrer en exploitation, permettant à Gazprom de tripler sa production d'ici 2020. Mais différents problèmes ont entraîné la suspension de l'exploitation, voir M. Terry, 2012.

¹⁸ Voir P. Thorez, 2008.

¹⁹ Voir l'analyse très précise de K. Zysk, 2010.



DES REGIONS ACTRICES AUX STATUTS VARIÉS

Degré d'autonomie (du plus fort au plus faible)

- République
- Territoire (*kraj*)
- District autonome (*okrug*)
- Région (*oblast'*)

DES TERRITOIRES ARCTIQUES HABITES ET CONVOITES

Peuples autochtones de l'Arctique russe

- Nenets Peuple ayant un statut de KMNS (< 50 000 représentants)
- KHAKAS «Grand peuple» autochtone du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient (> 50 000 représentants)

Ressources et activités industrielles en Arctique russe

- ▲ Principaux gisements en gaz (connus)
- ▲ Principaux gisements en pétrole (connus)
- Principaux gisements en minerais (fer, charbon, uranium, argent, diamant etc.)
- Production d'hydroélectricité

Entités administratives habitées par des peuples autochtones

- District du Nord-Ouest*
- 1 : Région de Mourmansk
- 2: République de Carélie
- 3: République des Komi
- 4: District autonome des Nenets
- District de l'Oural*
- 5: District autonome Yamalo-Nenets
- 6: District autonome de Khanty-Mansijsk
- District de la Sibérie*
- 7: Territoire de Krasnojarsk
- 8: Région de Toms
- 9: Région de Kemerovo
- 10: Territoire d'Altaï
- 11: République d'Altaï
- 12: République de Khakassie
- 13: République de Touva
- 14: Région d'Irkoutsk
- 15: République de Bouriatie
- 16: Territoire de Transbaïkalie
- District de l'Extrême-Orient*
- 17: République de Sakha (Yakoutie)
- 18: District autonome de Tchoukotka
- 19: Territoire du Kamtchatka
- 20: Région de Magadan
- 21: Territoire de Khabarovsk
- 22: Région de Sakhaline
- 23: Territoire du Primorie

Réalisation : Alice Besacier-Picard, 2013

Sources : Brunet R. et alii 1995, Charrin A.-V. et alii 1995, Sciences Po 2010, Norwegian Polar Institut 2005, Canobbio E. 2007 et 2011, GRID Arendal 2012

Ressources convoitées et territoires habités

Un milieu civil en difficulté

Des dommages environnementaux ignorés ?

V. Poutine a récemment ajouté à son discours sur l'Arctique un accent écologique. Lors de sa visite sur les terres de François-Joseph en avril 2010, V. Poutine, alors Premier Ministre, s'était montré aux côtés d'un ours polaire et avait déclaré que des actions devaient être mises en œuvre pour « nettoyer » l'environnement de cette région anciennement militarisée²⁰. Des voix de la société civile avaient dénoncé une mise en scène purement médiatique – l'ours aurait été capturé plusieurs jours avant et mis sous sédatifs – dont l'objectif était d'adoucir les positionnements d'ordinaire purement stratégiques du gouvernement en Arctique. Aux côtés de l'ours, ces intérêts ont d'ailleurs été réaffirmés: « Nous avons des intérêts économiques et une source de matières minérales ici ». La dimension écologique semble avoir un rôle relativement surfacique dans le discours politique donné. Au niveau local, les journalistes se plaignent d'une censure concernant les dégâts environnementaux résultant de l'investissement de la zone arctique. D'une manière générale, on peut regretter la quasi-absence de débat sur ces aspects environnementaux au sein des organes de pouvoir²¹.

Les risques environnementaux sont pourtant bien réels. Le potentiel polluant du trafic de vrac et d'exportation d'hydrocarbures par voie maritime est extrêmement élevé. La catastrophe de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en 2010 a montré combien il était difficile d'agir en grand fond. Or, les experts s'accordent à dire que cet incident n'est rien comparé à ce qui pourrait se produire en Arctique. Face à de telles catastrophes, il faudrait une très forte capacité de mobilisation de moyens d'intervention, dont ne disposent d'ailleurs pas les Etats riverains, et encore moins la Russie à elle seule : ses installations de secours se situent à des milliers de kilomètres des zones arctiques concernées.

Sans même évoquer de telles situations de crise, la mise à jour des ressources des fonds arctiques a des impacts inévitables sur les écosystèmes marins polaires et littoraux, riches en espèces endémiques et extrêmement vulnérables à toute perturbation anthropique²². En mer, mais aussi sur les côtes et régions arctiques, on assiste à un véritable « gâchis environnemental »²³ du fait d'infrastructures établies sans considération pour l'environnement ni les populations autochtones, et abandonnées sur place une fois devenues obsolètes.

²⁰ Voir L. Harding, 2010.

²¹ La notion de sécurité environnementale appliquée à l'Arctique dans le contexte actuel est abordée de manière très restrictive dans les derniers documents stratégiques du gouvernement. On observe de un manque de considération des conséquences de l'activité économique et d'éventuelles catastrophes sur l'environnement ainsi que l'absence de projets opérationnels militaires sur la question.

²² Voir C. Coutansais, 2011.

²³ Formule d'Y. Marchand-Vaguet, 2005.



La toundra, du dépotoir au terrain de jeu à ciel ouvert
Toundra de Yar-Salé, le 7 mai 2011, Photographie : A. Besacier-Picard ©

Le comportement des nombreuses personnes attirées par de nouveaux emplois liés à l'exploitation des ressources en hydrocarbures reste également, vis-à-vis de l'environnement, largement prédateur. Ces populations allochtones venues de l'ensemble de l'ex-URSS, auxquelles on oppose les « *Sibirjaki* » (habitants sur le long terme des régions arctiques), sont le plus souvent envoyées pour des missions courtes sans avoir été sensibilisées aux impacts de leurs activités sur l'environnement²⁴.

De la combinaison de ces facteurs anthropiques²⁵ découle une très forte pollution des sols et des eaux (douces et de mer) arctiques - notamment autour de la péninsule de Yamal et de Mourmansk. La terre et l'eau : ce sont pourtant là les fondements des moyens de subsistance des éleveurs de rennes nomades qui habitent ces terres et qui se trouvent dépourvus de toute maîtrise des ressources de leurs territoires « autonomes »²⁶.

²⁴ Comme le montrent les travaux d'E. Toulouze, cet aspect n'est pas nouveau et a d'abord été observé plus au sud, dans le district Khanty-Mansiisk : "Ces populations ignorent tout des spécificités du Nord, elles ne sont venues que pour l'exploiter et profiter des salaires avantageux plus que pour en faire leur cadre de vie" (*in* Charrin A.-V. et alii, 1995, p.132).

²⁵ Il est ici question des facteurs directement anthropiques. Le réchauffement climatique, en partie lié au comportement humain, a lui aussi des conséquences inquiétantes sur les écosystèmes marins arctiques (voir C. Coutansais, 2011).

²⁶ De nombreuses régions littorales arctiques de Russie ont des statuts particuliers, tels que l'Okrug Autonome des Nenets ou l'Okrug Autonome Yamalo-Nenets.

Au grand dam des premiers habitants de l'Arctique ?

Les minorités autochtones sont des acteurs de premier plan de l'Arctique en Russie. Non seulement elles en sont les premiers occupants, mais elles constituent encore dans les zones les plus septentrionales la majorité de la population. Du fait de leur mode de vie, elles sont surtout les premières à ressentir les effets conjugués du changement climatique et des activités économiques qui se développent sur leurs espaces de vie et alentours maritimes. Néanmoins, ces communautés se trouvent dans les faits mises de côté et se voient refusée leur pleine implication dans la politique arctique russe.

Les régions jouent un rôle important vis-à-vis de ces groupes appartenant pour la plupart aux 40 « peuples autochtones peu nombreux du Nord » (KMNS²⁷, selon la contraction russe de ce statut officiel). Le rôle des acteurs régionaux est paradoxal en la matière. Dans certaines régions, les autorités locales semblent particulièrement actives sur ce plan et travaillent en collaboration avec les associations locales autochtones telles que *Yasavej* ou *Yamal Potomkam*, respectivement dans les Districts autonomes Nenets et Yamalo-Nenets, ou bien encore *Spasenie Yugry* pour les Khanty et Mansi du District autonome de Khanty-Mansijsk (carte p.8). Ces associations semblent également porter leurs voix auprès des compagnies gazières et pétrolières. Pourtant, les lois fédérales de 1999 et 2001, accordant les garanties fondamentales aux minorités autochtones conformément aux récentes normes internationales élaborées par l'ONU, ne sont pas appliquées²⁸. Cela peut notamment s'expliquer par les conséquentes retombées financières dont bénéficient les régions grâce aux activités industrielles, et qu'elles n'ont pas intérêt à freiner.

Les accords entre les associations locales et les autorités locales ressemblent à une « diplomatie interne » de vitrine, prompte à faire croire à la prise en compte des droits des populations autochtones, tout en permettant au contraire davantage de contrôle sur les éventuelles revendications estimées trop radicales des populations. Par ailleurs, les besoins et demandes des éleveurs qui habitent la toundra ne sont que rarement relayés au niveau supérieur : ces dernières années, les associations locales ont à leur tour souffert de méfiance de la part des éleveurs de rennes. En effet, leur manière de « négocier » avec les compagnies gazières et pétrolières, le plus souvent aux dépens des communautés, a par endroits sérieusement entamé leur légitimité.

La nouvelle réglementation en matière de financement et la revue complète des statuts des organisations non gouvernementales en Russie a d'ailleurs précarisé davantage la position de telles structures. A titre d'exemple, l'association russe nationale de défense des droits des peuples autochtones, RAIPON (Association russe des peuples autochtones peu nombreux du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient)²⁹, a vu ses activités suspendues par le Ministre de Justice de novembre 2012 à mars 2013. Son statut, sur la base duquel l'association agit depuis 1990, n'était pas en conformité avec la loi fédérale. Si la réaction du vice-président Pavel Sulyandziga fut relativement forte et relayée par la presse russe en ligne, et si quelques déclarations de membres du Conseil Arctique ont

²⁷ *Korennyye Malotchislennyye Narody Severa*, statut officiel et administratif qui leur donne des droits spécifiques selon l'Article 69 de la Constitution. Néanmoins, de nombreux problèmes d'application de la loi empêchent les KMNS de jouir pleinement de ce statut.

²⁸ Voir à ce propos plus en détail les différents rapports des organismes IWGIA (2010) et RAIPON.

²⁹ Elle rassemble l'ensemble des associations autochtones locales et régionales. Elle est aussi le porte-parole officiel des peuples autochtones de Russie au Conseil Arctique.

été faites à ce sujet, l'inquiétude est restée toute mesurée. Le président de l'association, alors Sergej Khariutchi (appartenant à la minorité des Nenets), s'est même aligné sur la décision du gouvernement, la justifiant et en en minimisant les conséquences. Les modifications apportées par l'équipe de RAIPON ont finalement été validées par le gouvernement à la veille du VIIe Congrès des KMNS, évènement pilier de la représentation des peuples autochtones en Russie³⁰.

Plus qu'entre le milieu civil local et les autorités gouvernementales, c'est entre les populations et les compagnies industrielles qu'un nouveau dialogue semble apparaître. Les études récentes de l'anthropologue F. Stammer note en effet des cas encourageants de « coexistence » entre les communautés d'éleveurs nenets et la compagnie de Gazprom à Yamal. Les compagnies sont de plus en plus prêtes à dédier une partie de leur budget à l'organisation d'évènements folkloriques autochtones tels que la fête des éleveurs de rennes. Difficile, selon les observateurs et chercheurs de terrain dans ces zones, de faire la part entre les intérêts des compagnies, la manipulation, et la bonne volonté. Ces éléments sont néanmoins à encourager afin de leur donner un réel sens de coopération, au-delà de la simple coexistence.

On pourrait penser que le Conseil Arctique et les autres instances internationales puissent faire davantage pression sur Moscou pour intégrer à sa stratégie arctique plus de mesures en termes de protection de l'environnement et des droits des minorités autochtones. Pourtant, le poids de ces instances sur la politique intérieure de la Russie demeure relativement faible.

Les autorités russes trouvent plutôt le moyen de mettre l'accent sur les efforts que la Russie réalise dans la coopération et dans le renforcement de relations bilatérales dans le domaine de la sécurité maritime, faisant passer au second plan toute exigence sociale et écologique. Cette argumentation suffit aux pays membres pour envisager les propositions de Moscou, quoiqu'elles fassent complètement abstraction de thèmes pourtant largement promus par les Nations-unies à travers les Décennies internationales des populations autochtones (1995-2004 et 2005-2014), la Déclaration des Nations-unies des droits des peuples autochtones (que la Russie s'est abstenue de voter lors de l'Assemblée Générale), ou par le Programme des Nations-unies pour l'environnement (PNUE). D'ailleurs, la question de la participation des communautés circumpolaires au « système de gouvernance de l'Arctique », appelé de ses vœux par certains Etats et chercheurs, est souvent sous-évaluée. Comment ce système de gouvernance – à l'état d'ébauche actuellement – pourrait-il intégrer des acteurs qui n'ont pas de statut juridique uniforme dans la région arctique ni parfois même reconnu ? Le débat sur l'éventuelle élaboration d'un « Traité de l'Arctique » ou d'une convention multilatérale sur le sujet évacue souvent ce point, pourtant fondamental.

³⁰ Le congrès s'est déroulé à Salekhard du 28 au 29 mars 2013, en présence de plus de 300 représentants autochtones de l'ensemble de la Fédération russe. A cette occasion, Gregory Ledkov, Député à la Douma fédérale de l'Okrug autonome Yamalo-Nenets et membre du parti au pouvoir « Russie Unie », a été élu nouveau président de RAIPON après deux tours et le désistement du favori, Pavel Sulyandziga (www.barentsindigenous.org).

En conclusion, on peut parler d'une politique arctique russe cohérente dans le sens où l'objectif économique (énergétique et de trafic maritime) est à l'origine de l'ensemble du processus décisionnel des projets actuellement à l'œuvre en Russie, et est au cœur des intérêts des acteurs dominant la question arctique. Pourtant, dans une démarche qui demeure largement prédatrice vis-à-vis de l'Arctique, on peut argumenter à l'aune des circonstances actuelles que le fondement de l'économie russe sur la seule production d'hydrocarbures n'est pas viable. En outre, l'absence de coordination, voire la marginalisation de certains acteurs civils et de leurs revendications, rend cette même politique arctique russe précaire. En pleine transformation depuis moins de 20 ans, la politique arctique de la Russie se doit d'encourager les quelques signes de coopération locale. En faire de véritables leviers de coordination puis de collaboration entre acteurs permettrait de tendre vers une gouvernance arctique globale pleinement cohérente et en harmonie avec les Etats européens et nord-américains.

Bibliographie

Travaux académiques, articles scientifiques et rapports d'expertise

BAEV Pavel, « La politique russe dans l'Arctique et la modernisation de la Flotte du Nord », Paris, IFRI, Centre Russie/NEI, Visions, août 2012 n°65, 21 pages, www.ifri.org/downloads/ifribaev-arctique-fra-aout-2012.pdf, consulté le 6 novembre 2012

BESACIER-PICARD Alice, *La tundra et l'urbain : regards nenets dans la péninsule du Yamal (Russie)*, Mémoire de recherche de master de première année, sous la direction de COLLIGNON Béatrice et GARDIN Jean, soutenu le 15 septembre 2011, 178 pages

BYERS Michael, *Who owns the Arctic? Understanding Sovereignty disputes in the North*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 2009, x+179 pages

CHAUVET Eva, « A qui appartient le détroit de Béring ? Entre affrontement et convergence des visées souverainistes russes et américaines », Centre d'Etudes Supérieures de la Marine, 2012, 9 pages, <http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/MRIAE/CESM/CESM - Detroit de Bering.pdf>, consulté le 22 octobre 2012

CHICHLIO Boris, « Les peuples autochtones du Grand Nord », *Le Courrier des pays de l'Est*, Documentation française, 2008/2 n°1066, pages 20-34, <http://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2008-2-page-20.htm>, consulté le 15 novembre 2011

COUTANSAIS Cyrille P., « L'Eldorado maritime : entre prédation et gestion concertée », *Etudes*, S.E.R., 2011/9 Tome 415, pages 161-172, <http://www.cairn.info/revue-etudes-2011-9-page-161.htm>, consulté le 6 novembre 2012

FONDAHL Gail & SIRINA Anna, « Oil Pipeline Development and Indigenous Rights in Eastern Siberia », *Indigenous Affairs* 2-3/06, International Work Group for Indigenous Affairs, Editorial, 2006, pages 58-68

LABEVIERE Richard, « Grand Nord : le réchauffement armé », *Revue internationale et stratégique*, Armand Colin, 2011/4 n°84, pages 115-123, <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2011-4-page-115.htm>, consulté le 6 novembre 2012

LABEVIERE Richard et THUAL François, *La bataille du Grand Nord a commencé...*, Paris, Perrin, 2008, 252 pages

MARCHAND Pascal, « La Russie et l'Arctique. Enjeux géostratégiques pour une grande puissance », *Le Courrier des pays de l'Est*, La Documentation française, 2008/2 n°1066, pages 6-19, <http://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2008-2-page-6.htm>, consulté le 11 novembre 2012

MARCHAND-VAGUET Yvette, « La conquête des hydrocarbures en Sibérie occidentale, le modèle centre-périphérie revisité », *L'Espace géographique*, Belin, 2005/2 Tome 34, pages 145-159, <http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2005-2-page-145.htm>, consulté le 3 décembre 2012

NUTTALL Mark & WESSENDORF Kathrin, « Arcti Oil and Gas Development », *Indigenous Affairs* 2-3/06, International Work Group for Indigenous Affairs, Editorial, 2006, pages 4-7

RADVANYI Jean, « Les peuples du Nord et la maîtrise des territoires sibériens », in CHARRIN Anne-Victoire, LACROIX Jean-Michel et THERRIEN Michèle (textes recueillis par), *Peuples des Grands Nord. Traditions et transitions*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle/Institut National des Langues et Civilisations Orientales, 1995, pages 151-160

STAMMLER Florian, *Reindeer Nomads meet the market. Culture, Property and Globalisation at the 'End of the Land'*, Berlin, Lit Verlag, 2007, 379 pages

STAMMLER Florian & FORBES Bruce, « Oil and Gas Development in Western Siberia and Timan-Pechora », *Indigenous Affairs* 2-3/06, International Work Group for Indigenous Affairs, 2006, pages 48-58

TAMIZKY Aleksandr M., « Gosudarstvennaja politika sovremennoj Rossii v Arktike : ètapy, priority i nekotorye itogi » (La politique gouvernementale actuelle de la Russie en Arctique : les étapes, les priorités et quelques conclusions), *Arktika i Sever* (l'Arctique et le Nord), n°6, 2012, 8 pages, <http://narfu.ru/upload/iblock/1c7/11.pdf>, consulté le 3 décembre 2012

THOREZ Pierre, « La Route maritime du Nord », *Le Courrier des pays de l'Est*, Documentation française, 2008/2 n°1066, pages 48-59, <http://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2008-2-page-48.htm>, consulté le 15 novembre 2012

TOULOUZE Eva, « Situation des Khantys et des Mansis au début des années 1990 », in CHARRIN Anne-Victoire, LACROIX Jean-Michel, et THERRIEN Michèle (textes recueillis par), *Peuples des Grands Nord. Traditions et transitions*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle/Institut National des Langues et Civilisations Orientales, 1995, pages 129-150

ZYSK Katarzyna, « Russia's Arctic Strategy. Ambitions and constraints », *Joint Force Quarterly*, National Defense University Press, 2010/2 n°57, pages 103-110, <http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-57/zysk.pdf>, consulté le 23 novembre 2012

Publications stratégiques russes

Conseil de Sécurité de la Fédération de Russie, *Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v Arktike na period do 2020 goda i dalneishuju perspektivu* (Fondamentaux de la politique gouvernementale de la Fédération russe en Arctique pour la période allant jusqu'à 2020 et ultérieurement), le 18 septembre 2008, www.scrf.gov.ru, consulté le 15 novembre 2012

Gouvernement de la Fédération de Russie, *Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v Arktike* (Fondamentaux de la politique gouvernementale de la Fédération russe en Arctique), le 14 juin 2001, www.arcticregion.ru, consulté le 15 novembre 2012

Actes de colloque et rapports d'organismes

Comptes rendus du colloque « L'Arctique en transition » du 3 et 4 octobre 2011 à Montréal, novembre 2011, <http://www.dandurand.uqam.ca/uploads/files/evenements/comptes-rendus-evenements/ComptesRendusArctique-nov2011.pdf>, consulté le 6 novembre 2012

MURASHKO Olga & ROHR Johannes, « Russie », Actes de *Indigenous World 2011* par IWGIA/GITPA, n°300-16-4, 2010, 11 pages

Articles de presse

Barents Indigenous Peoples' Office (BIPO), « Gregory Ledkov elected new president of RAIPON », www.barentsindigenous.org, publié le 3 avril 2013, consulté le 24 avril 2013

GOUTOVA Ioulia, « En Arctique, les Russes font le grand ménage », *Rousski Reporter in Courrier International*, n°1146 du 18 au 24 octobre 2012, le 18 octobre 2012, pages 50-51, <http://www.courrierinternational.com/article/2012/10/18/en-arctique-les-russes-font-le-grand-menage>, consulté le 28 octobre 2012

GRAJAUSKAS Rokas, « Quoi de neuf dans la stratégie de sécurité nationale de la Russie en 2009 ? », *Diploweb*, le 29 juillet 2009, <http://www.diploweb.com/Quoi-de-neuf-dans-la-strategie-de.html>, consulté le 28 octobre 2012

HARDING Luke, « Vladimir Putin hugs polar bear on Arctic trip », *The Guardian*, le 29 avril 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/apr/29/vladimir-putin-polar-bear-arctic>, consulté le 11 janvier 2013

KEMPF Hervé, « Gaz de schiste : la fin », *Le Monde*, le 15 mai 2013, http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/05/11/gaz-de-schiste-la-fin_3175680_3232.html, consulté le 25 mai 2013

MACALISTER Terry, « Plug pulled on Russia's flagship Shtokman energy project », *The Guardian*, le 29 août 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/29/shtokman-russia-arctic-gas-shale>, consulté le 11 octobre 2012

PLJUSNINA Marija, « Severnye narody smenili prezidenta » (Les peuples du Nord ont changé de Président), *Kommersant'-Online*, le 1^{er} avril 2013, <http://www.kommersant.ru/doc/2160043>, consulté le 10 avril 2013

ROUBANOV Ivan, "Alerte rouge pour Gazprom", *Expert in Courrier International*, n°1153 du 6 au 12 décembre 2012, pages 45-46

STAALESEN Atle, « In Yamal, the world's fourth most expensive energy project », *Barents Observer*, le 3 décembre 2012, <http://www.barentsobserver.com/en/energy/2012/12/yamal-worlds-fourth-most-expensive-energy-project-03-12>, consulté le 3 décembre 2012

STAALESEN Atle, « RAIPON fights for survival », *Barents Observer*, le 19 novembre 2012, <http://www.barentsobserver.com/en/arctic/raipon-fights-survival-19-11>, consulté le 3 décembre 2012

Documents audiovisuels

CHATIN Marie-France, « Géopolitique : le débat. Géopolitique des mers et océans », émission de Radio France International, le 21 octobre 2012, <http://www.rfi.fr/emission/20121021-1-geopolitique-mers-oceans>

JOMIER Alain *et alii* (réal.), VICTOR Jean-Christophe (éd. et prod.), « Mondes polaires », *Le dessous des cartes*, Arte vidéo, 2007, 130 minutes

Statistiques et cartographie

BRUNET Roger, ECKERT Denis et KOLOSSOV Vladimir, *Atlas de la Russie et des pays proches*, Montpellier, Reclus-La Documentation française, 1995, 208 pages

CANOBBIO Eric, *Atlas des pôles*, Paris, Autrement, 2007, 80 pages

CANOBBIO Eric, *Mondes arctiques, miroirs de la mondialisation*, Paris, La documentation française, 2011, 64 pages

DALLMANN W.K. (compiled by), Norwegian Polar Institute, 2005, http://www.arctic-council.org/~arctikar/images/maps/indig_peoples.pdf

DURAND Marie-Françoise *et alii*, *Atlas de la mondialisation, dossier spécial Russie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, in Atelier de cartographie de Sciences Po, 2010, www.sciences-po/cartographie

Goskomstat (Service fédéral des statistiques gouvernementales), Recensement général de la population de 2010, Statistiques par sujets de la Fédération russe, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-05.pdf, consulté le 15 avril 2013

AHLENIUS Hugo, UNEP/GRID-Arendal, Arctic conservation collection, 2010, http://www.grida.no/graphicslib/detail/demography-of-indigenous-peoples-of-the-arctic-based-on-linguistic-groups_12f2

La revue Pôles Nord & Sud, coédition Editions Paulsen et Le Cercle polaire, 2009

RADVANYI Jean, *La nouvelle Russie*, Armand Colin, Paris, 2004 in Gimeno Roberto, Atelier de cartographie de Sciences Po, 2007, www.sciences-po/cartographie